

学校编码: 10384  
学号: X2010136065

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_  
UDC \_\_\_\_\_

干部驻村与乡村治理：若干案例的分析

池英通

指导教师  
雷艳红副教授

厦门大学

厦门大学

硕士学位论文

干部驻村与乡村治理：若干案例的分析

Cadre stationed at village and Rural Governance: A Study of  
Some Case

池英通

指导教师姓名: 雷艳红 副教授  
专 业 名 称: 公共管理 (MPA)  
论文提交日期: 2015 年 4 月  
论文答辩日期: 2015 年 月  
学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_  
评 阅 人: \_\_\_\_\_

2015 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

雷艳红	副教授
许晓斌	副局长
罗思东	教授



# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- （        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。
- （        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日



## 摘要

选派干部驻村推进社会主义新农村建设的农村工作方式在全国各省市地区普遍开展。虽干部进驻农村这种工作方式已经开展了一定的时间，但时至今日，对于这种工作方式的研究更多的是出现在政策调研与新闻报告中，而学术界的研究十分罕见，结合干部驻村对乡村治理的影响方面开展的实证研究更是少之又少。当前学术界对于村庄治理的研究多以理论研究为主，其聚集点主要在农村的民主建设。作为一种参与式治理方案的干部驻村却并没有引起学者们的关注。究竟干部驻村在参与乡村治理的运转过程中有多少作用和成效呢？

本文通过对福建省南平市四个村的抽样案例分析，对新时期干部驻村对乡村治理的影响进行解读。本文采用个案分析和整体分析，充分运用对比分析法，联系文献资料及访谈调查资料，对于“干部驻村”的概念来源、历史情况、现实问题，制度缺憾以及从制度解决方案，创新启示等方面开展了系列探讨，并由此引发农村社会治理上的思考。通过对四个驻点村干部驻村工作运转状况的描述，从利民措施、一事一议、村务公开、民众评价等方面详细展示了干部驻村的制度实践。对干部驻村对乡村治理的成效进行分析，找出其在促进村级集体经济和农民增收、促进农村公共产品供给、加强基层组织建设方面的作用。对干部驻村造成乡村治理的缺憾进行分析，指出存在的问题。通过以上对“干部驻村”的研究，引发对农村治理结构的深入思考，寻求干部驻村在农村治理中的制度启示，以利于实现农村社会的善治。

关键词：干部驻村；乡村治理；村民自治



## **Abstract**

In order to promote new countryside construction, Appointing cadres to rural area is carried out widely all over the provinces and regions. Cadre residency has carried out for a long time and research for this method are mostly found in policy study and news report. However, the academic research especially for empirical research of rural governance is a rarity of the rarities. At present, the research for rural governance is mainly focus on democracy construction of rural areas. As kinds of participatory governance, Cadre residency hasn't drawn to much attention of scholars. What is the role of cadre residency in the operation of rural governance?

This paper analyzes four counties as the sample case in Nanping municipal city of Fujian province and interprets the impact of rural governance by cadre residency. Adopting case studies and the overall analysis, using comparative analysis methods, combining with literature data and survey data, this paper discusses the sources of concept, historical circumstance, practical problems, system defects and solutions of cadre residency which let us think over the rural community administration. Through describing working status of cadre residency in four counties, this paper demonstrates institutional practice of residency in rural areas in the aspects of relief measures, one project one discussion, making village affairs more transparent and mass evaluation. By analyzing the effectiveness of rural governance by cadre residency, this paper offers proposals for promoting the village-level collective economy, increasing farmers' income, promoting rural public products supply and strengthening the construction of grass-roots organizations. This paper analyzes the disadvantages of rural governance by cadre residency and points out existing problems and cause analysis. By studying cadre residency and enlightening thought for construction of rural governance, this paper explores institutional enlightenment of rural governance by cadre residency in order to contribute to good governance of rural areas.

**Key words:** Cadre Residency; Rural Governance; Villager Autonomy





## 目录

一、 导论 .....	1
(一) 研究缘起 .....	1
(二) 文献回顾 .....	2
(三) 研究方法与分析框架 .....	5
二、 相关概念与基础理论 .....	7
(一) 干部驻村 .....	7
(二) 乡村治理 .....	8
三、 干部驻村的缘起 .....	11
(一) 历史原因 .....	11
(二) 现实原因 .....	13
四、 干部驻村的制度实践——以南平市四个驻点村为例 .....	15
(一) 政和县星溪乡宝岱村驻村工作实践 .....	15
(二) 浦城县富岭镇前洋村驻村工作实践 .....	17
(三) 建阳市麻沙镇华溪村驻村工作实践 .....	18
(四) 光泽县止马镇白门楼村驻村工作实践 .....	20
五、 干部驻村之于乡村治理的成效 .....	24
(一) 干部驻村与基层民主 .....	24
(二) 干部驻村与农村经济 .....	25
(三) 干部驻村与农村公益 .....	27
六、 干部驻村之于乡村治理的缺憾及其制度启示 .....	29
(一) 干部驻村之于乡村治理的缺憾 .....	29
(二) “干部驻村”的制度启示 .....	32
七、 结论 .....	35
参考文献 .....	36
附录 .....	39
致谢 .....	47



# Contents

<b>Chapter 1: Introduction .....</b>	<b>1</b>
1. Research Origin .....	1
2. Literature Review .....	2
3. Research Methods and Analysis Framework .....	5
<b>Chapter 2: Related Concepts and Basic Theories .....</b>	<b>7</b>
1. Cadre Residency .....	7
2. Rural Governance .....	8
<b>Chapter 3: Origin of Cadre Residency .....</b>	<b>11</b>
1. Historical Reasons .....	11
2. Practical Reasons .....	13
<b>Chapter 4: Institutional Practice for Cadre Residency-Taking Four Counties in Nanping Municipal City as examples .....</b>	<b>15</b>
1. Residency Practices in Baodai Village, Xingxi Town, Zhenghe County .....	15
2. Residency Practices in Qianyang Village, Fuling Town, Pucheng County .....	17
3. Residency Practices in Huaxi Village, Shama Town, Jianyang City .....	18
4. Residency Practices in Baimenlou Village, Zhima Town, Guangze County ....	20
<b>Chapter 5: Achievements for Rural Governance Through Cadre Residency .....</b>	<b>24</b>
1. Cadre Residency and Grass-root Democracy .....	24
2. Cadre Residency and Rural Economy .....	25
3. Cadre Residency and Rural Public Weal Undertakings .....	27
<b>Chapter 6: Defects and Institutional Enlightenment for Rural Governance Through Cadre Residency .....</b>	<b>29</b>
1. Defects for Rural Governance Through Cadre Residency .....	29
2. Institutional Enlightenment for Rural Governance Through Cadre Residency .....	32
<b>Chapter 7: Conclusion .....</b>	<b>35</b>
<b>References .....</b>	<b>36</b>
<b>Acknowledgments .....</b>	<b>39</b>
<b>Appendix .....</b>	<b>47</b>



## 一、导论

### （一）研究缘起

自十五大召开后，作为中央的工作重点，“三农”问题受到了更多的重视。中央在政策上坚持工业反哺农业、城市支持农村，并提供一系列有效的支持。中共十六届五中全会通过的国民经济和社会发展第十一个五年规划中明确提出建设社会主义新农村的历史任务，具体目标要求“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。为了贯彻落实好党中央建设社会主义新农村战略决策的具体实施，全国许多省市地区相继出台了新农村建设的基本思路和具体办法，选派机关企事业单位干部进驻农村的方式被广泛采用。其中，福建省委自 2004 年 7 月以来努力创新农村工作方式，首先选派党员干部驻村任职；之后河北省委选派 6000 名年轻后备干部开始深入后进村担任驻村干部。河南、山东、江西、广东、浙江、天津等其它省市紧随其后，也纷纷开展类似的活动。

福建省地处东南沿海，多山多海，经济发展具有明显的区域差异。许多老区、山区以及边远地区的自然条件非常恶劣、加上经济基础也很薄弱，经济社会发展落后，基层组织建设更加缺乏凝聚力和战斗力，这严重影响了福建省小康社会目标进程。2002 年，时任福建省委副书记、省长的习近平针对南平市选派干部深入农村担任村支书、科技特派员以及乡镇流通助理等工作形式开展了专门的调研，他指出选派干部驻村、下派科技特派员以及乡镇流通助理这种工作方式是解决目前农村工作难题的有效途径之一，是在市场经济条件下创新农村工作方式方法的有效探索。2004 年，为了创新农村工作方式，经由福建省委、省政府决策部署，从全省年轻的党员干部骨干中选派了第一批 208 名党员干部进驻省级扶贫开发重点村担任驻村干部。由于第一批干部驻村工作成效显著，不仅得到了时任福建省委书记的卢展工、省长黄小晶的充分肯定与支持，更得到了胡锦涛总书记的肯定。2007 年第一期期满后，福建省委、省政府紧接着启动第二批的干部驻村工作部署；2011 年 1 月，福建省就紧锣密鼓地展开第三批省派干部的驻村工作。福建省委、省政府多次发文件、通告表示将把此作为开展农村工作的长期机制。

上个世纪 80 年代联产承包责任制实行后，伴随着人民公社的解体，人们开始了新的思考。重新构建农村基层治理体制逐渐被提上了议事日程，具体表现为《宪法》和《村民委员会组织法(试行)》的颁布以及实施。这二者为主导的村民自治制度，构建起了“乡政村治”的初步框架（张厚安，1996）。目前以村民自治制度为中心的农村治理都体现出党和政府在其中的决定性作用。现代化的建设要求人财物力总体上从农村流向城市，导致农村社会的分化与区域非均衡不断扩大。在此背景下，“任何一种农村治理方案都似一把双刃剑，难以有效解决农村治理所面临的问题”。当乡村人力资源尚难以普遍有效支撑村庄干部队伍建设时，如何弥补村民自治的制度缺陷，构建一种社会精英回流农村机制显得尤为迫切。笔者于 2011 年 1 月至 2014 年 1 月期间，经组织选派，到福建省南平市一个省级扶贫开发重点村驻村任职，有“驻村干部”的亲身经历。笔者认为，选派干部驻村任职的制度设计是寻求一种运用政党组织来参与配置乡村治理人才的方式，用以弥补现行村治方案的机制不足。本文核心关注的是，作为村级参与式治理的制度实践，干部驻村是如何运行的，其对乡村治理绩效有何影响？笔者拟通过对福建省南平市四个贫困村的抽样案例分析，对新时期干部驻村对乡村治理的影响进行解读。本研究对于客观回顾和检视干部驻村制度具有一定的文献积累价值。当前学术界对于村庄治理、村庄建设的研究成果丰富，但是对于干部驻村这种参与式治理工作方式的研究成果尚少，这正是本研究的学术意义所在。

## （二）文献回顾

“干部驻村”作为中国共产党开展农村工作最常见的一种传统方式。自 1999 年“南平经验”以来，这种工作方式首先引起了政界的关注。

时任国务院体改办副主任的潘岳（2003）认为：南平机制的实施是解决“三农”问题的有效途径，能够起到缓解农村干部干群矛盾的作用，在解决“三农”问题上具有非常深远的意义。他指出，干部驻村探索了一条下派村支书与基层民主建设良性结合的新的有效方法，“这种工作方式从制度层面(体制、法规、政策等)把资源和工作重点重新转向了农村，实现了党的领导、人民当家作主和

依法治村三方面良好有效的统一”。南平通过坚持不断的下派干部驻村，从效果上看，大大改善了农村村级干部的素质，更增强了农村基层党组织的凝聚力和战斗力，促进了南平传统农业的进一步改造和产业结构的有效调整，形成了农村浓烈的创业氛围。时任福建省委副书记、福建省长的习近平（2004）就南平下派干部驻村工作进行了专题调研，指出干部驻村密切了党群干群关系，提高了农村基层党组织掌控农村市场经济的能力，提高了农民的素质，加强了农村精神文明建设，进一步培养锻炼了各级干部，促进了机关单位的作风建设等。他指出这种工作方式是一种符合现实、效果显著的农村工作方法，能够有效引导各种社会资源向农村发生倾斜和转移，最终形成农村发展的合力。在此基础上，他还提出了革新农村工作方式需要注意的一些问题。之后，由中国福建省委政研室、组织部、农办联合调研组（2006）对福建省南平经验即下派省直单位干部驻村的工作方式进行了总结，这个阶段性总结中对驻村的积极作用以及成效给予了充分的肯定，同时强调要坚持这种行之有效的工作方法，要不断加强培育新型干部，建立起驻扎农村“永不走”的工作队。

至于干部驻村的学术研究，熊明（2003）从人才资源资本化角度分析了彭山县科技特派员驻村工作，认为这种方式是人才资本化的大胆尝试，是党员人才的有效探索，并且可能成为解决“三农”问题的突破口。该文指出要抓好人才资本化的五个关键环节，同时总结了彭山县下派特派员工作方式中的六种资本化模式，并认为党的工作关键是不断探索创新实现人才资本化的有效模式。从公共管理学的角度，谢耀南（2006a，2006b）对干部驻村种政府治理的具体手段进行了研究，他就这种方法在构建社会主义和谐社会与建设社会主义新农村战略进程中具体的功能以及意义所在进行了深入的分析。他认为“干部驻村是一种具有中国特色的政策工具，是强势政府的表现。在这种政策指导作用下，能够以较高的政府强度在有效推动三农工作方面保证各种制度安排的贯彻落实，能够以较高的效果缓和农村经济与社会、政治等方面出现的矛盾，能够在制度创新上促进农村公共物品的制度供给和公共事务管理的改进，具有非常积极的公共管理价值”。王红亮（2008）通过对山东某县5镇19村调研的基础上，运用新制度主义的理论从历史和现实两种角度分析了干部驻村政策，他通过对干部驻村政策的发展演变以及在干部驻村这种工作过程中出现的问题进行了严



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库